

Opinia Związku Rzemiosła Polskiego
do projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

Wprowadzenie

Opinie i uwagi przedstawione w Stanowisku Związku Rzemiosła Polskiego do „Założeń do projektu budżetu państwa na 2019 r.” (z dnia 5 lipca 2018r.) dotyczące uwarunkowań makroekonomicznych (wewnętrznych i zewnętrznych) zachowują swoją aktualność. Dotyczy to w szczególności zdefiniowanych w *Stanowisku* ryzyk i zagrożeń dla działalności gospodarczej.

Rozwój sytuacji w gospodarce globalnej i na rynkach lokalnych, w okresie jaki upłynął od sporządzenia *Stanowiska* o którym mowa w zdecydowanej większości potwierdził opinie i oceny w nim zawarte. Należy przy tym odnotować nasilanie się polityk protekcjonistycznych prowadzonych przez największe gospodarki (wolumen towarów i usług objętych cłami przekroczył ponad 500 mld USD i prognozy dla jesiennej rundy wojny celnej są niepokojące). Podejmowane dotychczas działania (i zapowiedzi nowych, np. rynek motoryzacyjny) wskazują jednoznacznie, że protekcjonistyczne polityki handlowe zostaną wzmocnione działaniami na rynkach finansowo-walutowych. Dynamika eskalacji tych działań ma tendencję wzrostową.

Na tym tle, Związek Rzemiosła Polskiego pozytywnie ocenia dokonaną, w projekcie budżetu na 2019 r., korektę w stosunku do Założeń do projektu budżetu, dotyczącą uwarunkowań w jakich będzie on realizowany, polegającą na uwzględnieniu w Uzasadnieniu do projektu budżetu na 2019 r. informacji o istniejących i potencjalnych ryzykach związanych z uwarunkowaniami makroekonomicznymi jego realizacji.

Uwagę szczególną zwracają oceny i opinie zawarte w Uzasadnieniu do projektu budżetu na 2019 r. dotyczące:

- uwarunkowań w handlu międzynarodowym i ich wpływu na krajowy potencjał eksportowy,
- uwzględnienia nowych, ważnych akcentów dotyczących oceny sytuacji na rynku pracy, wskazujących na pogarszanie się jego funkcjonalności (deficyty strukturalne w podaży pracy).

Niezależnie od pozytywnej oceny tych korekt należy zwrócić uwagę, że nie znalazły one adekwatnego odzwierciedlenia w prognozach liczbowych. W Uzasadnieniu dominuje pogląd, że niektóre uwarunkowania realizacji budżetu ulegną pogorszeniu ale negatywne skutki tego pogorszenia nie będą oddziaływały na gospodarkę krajową w 2019 r. w sposób znaczący. Przeważają opinie optymistyczne dotyczące kontynuacji głównych trendów i tendencji.

Projekt budżetu skonstruowany został na fundamencie oceny „dostrzegamy zagrożenia i ryzyka dla działalności gospodarczej ale ich wpływ na realne procesy w gospodarce krajowej będzie mały i nie zmieni w roku przyszłym ogólnie pozytywnych tendencji w sferze materialnej i finansowej”. Jeżeli taka była intencja Autorów projektu ustawy budżetowej na 2019 r. to powinna być ona jednoznacznie wyrażona. Jest to bowiem kluczowy wybór przesądzający o kształcie budżetu na 2019 r. Wybór pomiędzy kontynuacją korzystnych uwarunkowań a ich pogorszeniem, pomiędzy ich stabilnością a zmiennością. Obserwacja procesów globalnych i lokalnych wskazuje jednoznacznie, że w roku bieżącym zapoczątkowane zostały procesy generujące istotne zmiany uwarunkowań (wewnętrznych i zewnętrznych) dla funkcjonowania gospodarki krajowej. Nie ma obecnie przesłanek aby przyjąć, że procesy te nie będą kontynuowane w latach następnych.

Uwagi i opinie

1. Zasadnicze znaczenie dla sporządzenia analizy i ustosunkowania się do projektu ustawy budżetowej i sformułowania opinii i wniosków w tym zakresie ma ocena przyjętych uwarunkowań (wewnętrznych i zewnętrznych) w jakich będzie ona realizowana. W tym zakresie kluczowa jest, tak jak zostało przedstawione w Stanowisku ZRP z dnia 5 lipca br., prawidłowa identyfikacja zagrożeń (ryzyk) i szans. W tym kontekście najważniejsze znaczenie mają opinie i oceny zawarte w Rozdziale I Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski, str. 7-15). O ile w *Założeniach* do projektu budżetu zagadnienie ryzyk i zagrożeń było w zasadzie pominięte o tyle w *Uzasadnieniu do projektu budżetu* ten aspekt został, choć w niedostatecznym zakresie, uwzględniony. Zawarte w tej części Uzasadnienia informacje i oceny powinny być uzupełnione i rozwinięte, bowiem katalog realnych ryzyk jest znacznie szerszy (patrz Stanowisko ZRP). Ma to znaczenie bardzo istotne, bowiem taki pełny katalog ma wpływ na

podstawowe wielkości liczbowych projektu budżetu, w tym szczególnie po stronie dochodowej.

2. W Uzasadnieniu (str.7) Autorzy odwołują się do prognozy Komisji Europejskiej w zakresie dynamiki światowego PKB stwierdzając, że:

„Ostatnie prognozy Komisji Europejskiej (KE) opublikowane w lipcu br. wskazują, że perspektywy dla światowego PKB w 2019 r., m.in. w związku z narastającymi obawami dotyczącymi skutków obserwowanych tendencji protekcyjnych dla globalnego handlu, będą nieco gorsze niż w 2018 r. Protekcyjność prowadzi do obniżenia wolumenu handlu światowego, co przekłada się na niższy popyt zagraniczny i prowadzi do zmniejszenia rynków zbytu, a co się z tym wiąże obniżenia inwestycji. Z drugiej strony odbija się na konsumpcji wyższymi cenami importowanych towarów oraz mniejszym wyborem dla konsumentów. Konsekwencją ograniczania wymiany handlowej jest więc niższy wzrost gospodarczy i wyższe ryzyko globalnej recesji na co negatywnie reagują rynki kapitałowe.”

Należy zwrócić uwagę, że przytoczona ocena jest wewnętrznie sprzeczna. Jeżeli skutki polityk protekcyjnych są znaczące w takim stopniu jak to zostało (właściwie) opisane, to zmniejszenie dynamiki PKB o 0,1 pkt. procentowego jest prognozą skrajnie optymistyczną.

Dla gospodarki krajowej większe znaczenie ma potencjał PKB w sferze wspólnotowej. Należy odnotować, że dynamika PKB w tym obszarze w 2017 r. wyniosła 2,4 %, a wg aktualnych prognoz w roku bieżącym wyniesie 2,0%; w przypadku „skuteczności” protekcyjnej polityki handlowej USA w stosunku do UE i polityki restrykcji wobec Iranu, należy oczekiwać, że dynamika PKB w strefie UE spadnie poniżej 2,0 %.

Taka tendencja będzie miała kluczowe znaczenie dla możliwości eksportowych gospodarki krajowej.

3. W Uzasadnieniu, z jednej strony podkreśla się poprawę na rynku pracy, definiowaną jako spadek stopy bezrobocia (str.11) a z drugiej wskazuje się na ryzyko związane ze zmianami strukturalnymi jakie na nim zachodzą (str.14), których konsekwencją jest narastająca dysproporcja pomiędzy dynamiką popytu na pracę a jej podażą. Stwierdza się (str.14):

„Szczególnym czynnikiem ryzyka związanym ze zmianami strukturalnymi zachodzącymi na rynku pracy w Polsce jest wielkość podaży pracy.... W przypadku pojawiających się braków po stronie podażowej można oczekiwać, że przestrzeń do zwiększania produkcji i ekspansji

przedsiębiorstw będzie ograniczona, a konkurencja o pracownika za pomocą wyższych wynagrodzeń przekładać się będzie na wzrost inflacji bazowej. W rezultacie możliwe jest obniżenie tempa wzrostu PKB i wyższy wzrost cen...”.

Uważamy, że jest to w miarę pełna (i wielostronna) ocena obecnej i prognozowanej sytuacji na rynku pracy. Związek Rzemiosła Polskiego przyjmuje ją z satysfakcją, bowiem jest zgodna z poglądami reprezentowanymi przez ZRP w Stanowisku do Założeń do budżetu na 2019 r.

4. Na stronie 12 przyjęty został następujący scenariusz na lata 2020-22:

„Przyjęty scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada, że w kolejnych latach sytuacja ekonomiczna w otoczeniu zewnętrznym Polski pozostanie stabilna, co sprzyjać będzie stabilizacji tempa wzrostu PKB w Polsce.. Zakłada się, że w latach 2020-2022 realne tempo wzrostu PKB wyniesie odpowiednio 3,7%, 3,6% oraz 3,5%.....Głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, a w jego strukturze dominować będzie sektor prywatny.

Wraz ze stabilizacją sytuacji w otoczeniu zewnętrznym w kolejnych latach utrzyma się wysoka dynamika inwestycji w sektorze rynkowym. Relatywnie wysokie (3,5%) pozostanie też realne tempo wzrostu spożycia prywatnego. Efektem utrzymania się relatywnie dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce oraz zakładanej poprawy popytu inwestycyjnego będzie dodatnie tempo wzrostu popytu na pracę... Stopa bezrobocia rejestrowanego zacznie się stopniowo stabilizować i na koniec 2022 r. wyniesie 4,4%. Realne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej utrzyma się na poziomie zbliżonym do długookresowego tempa wzrostu produktywności pracy.... W latach 2020-2022 polityka pieniężna NBP ukierunkowana będzie na osiągnięcie, a następnie stabilizację tempa wzrostu cen konsumpcyjnych na poziomie celu inflacyjnego wynoszącego 2,5%. Nierównowaga zewnętrzna powróci do lekkiej tendencji wzrostowej, jednak deficyt obrotów bieżących nie przekroczy 1,2% PKB....”.

Biorąc pod uwagę obecnie rejestrowany poziom niestabilności uwarunkowań zewnętrznych o których była wielokrotnie mowa i liczbę (oraz potencjał) ryzyk dla działalności gospodarczej oraz ograniczeń wewnętrznych (np. rynek pracy), wydaje się, że przyjmowanie takiego scenariusza jest obarczone niskim poziomem prawdopodobieństwa. Trudno zgodzić się z taką prognozą, bowiem w czasach niepewności i niestabilności najgorszą metoda prognostyczną jest prosta ekstrapolacja dotychczasowych tendencji i trendów.

Co więcej taki scenariusz pozostaje w sprzeczności z wieloma ocenami i opiniami zawartymi w Uzasadnieniu (patrz pkt 1. niniejszej opinii).

5. Możliwość kontynuacji dynamiki wzrostu PBK na poziomie 3,5-4,0% uzależniona jest od restrukturyzacji czynników wzrostu polegającej na zmniejszaniu udziału popytu konsumpcyjnego na rzecz inwestycji i eksportu netto. W Uzasadnieniu silnie akcentowany jest czynnik kontynuacji strategii bazującej na wewnętrznym popycie konsumpcyjnym i pobudzaniu czynnika inwestycyjnego. Długofalowe definiowanie czynnika popytu wewnętrznego jako głównego generatora wzrostu, rozwoju i modernizacji gospodarki prowadzi do ograniczania możliwości ekspansji. Potencjał popytu wewnętrznego jest nieporównywalnie mniejszy od możliwości jakie stwarza rynek zewnętrzny. Gospodarka krajowa posiada już duży potencjał eksportowy ale został on zbudowany na relatywnie wysokiej importochłonności (co podkreślono w opiniowanym Uzasadnieniu). Droga prowadzącą do przełamania tego niekorzystnego syndromu jest długofalowa inwestycyjna modernizacja gospodarki. Wzrost znaczenia czynnika eksportu netto będzie decydował o możliwościach realizacji scenariusza o którym mowa w pkt.4 i w latach następnych.

6. W programie gospodarczym Rządu wielokrotnie formułowane są cele związane z pobudzeniem inwestycji. Te deklaracje powinny być wspierane odpowiednią polityką budżetową. Na stronach 80-81 i dalszych wymieniane są, m.in. programy celowe które mają temu służyć, w tym:

- Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-23,
- Program „Udział Polski w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w instrumentach finansowych programów UE wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw w latach 2015-2021”.

Całkowity koszt pierwszego z tych programów wynosi 1,44 mld.PLN (w ciągu 12 lat), w roku przyszłym 175 mln.PLN. Celem Programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, poprzez wspieranie dotacjami z budżetu państwa nowych inwestycji o istotnym znaczeniu dla polskiej gospodarki. Wspierane są inwestycje określone w sektorach kwalifikowanych jako sektory wysokiej technologii (hi-tech). Sektory te generują najwyższą wartość dodaną, najsilniej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz wzmacniają jej przewagę konkurencyjną.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego wielkość środków jakie są przeznaczane w budżecie na przykładowo wymienione Rządowe programy mające wspierać inwestycje i przedsiębiorczość pozostaje w głębokiej dysproporcji w stosunku do celów jakie mają realizować.

Niezależnie od powyższej opinii zdaniem Związku niepewne wydaje się założenie wysokiej dynamiki inwestycji w sektorze rynkowym. Związek Rzemiosła od lat sygnalizuje, że zasadniczy wpływ na plany inwestycyjne polskich przedsiębiorców ma wysoka konkurencyjność cenowo - kosztowa produktów importowanych z rynków wschodnich. Jeśli warunki rynkowe handlu nie ulegną zmianie - przedsiębiorcy nie będą inwestować, pomimo zachęt inwestycyjnych, nie mają bowiem perspektyw na opłacalność przedsięwzięcia.

Uważamy, że w polityce państwa na rzecz przedsiębiorczości, istnieje potrzeba wzmocnienia tych elementów polityki gospodarczej, które przyczynią się do wzrostu potencjału istniejących przedsiębiorstw. Podczas gdy najczęściej ułatwień i propozycji ulg, w tym obniżki kosztów ubezpieczeń społecznych i podatków – ostatnio adresowano do osób planujących rozpoczęcie działalności w niewielkich rozmiarach, rolników produkujących żywność oraz do mikro podmiotów działających poza systemem działalności rejestrowej.

Kolejna ustawa o wspieraniu nowych inwestycji nie uwzględnia potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw, które nie wdrażają innowacji, a wsparcie inwestycyjne jest uzależnione od spełnienia wielu kryteriów trudnych do spełnienia przez mikroprzedsiębiorstwa.

Obecnie planuje się kolejne wsparcie finansowe, ale adresowane do małych spółek będących podatnikami podatku CIT, poprzez obniżkę tego podatku do 9%. Nie możemy zgodzić się z poglądem prezentowanym w uzasadnieniu dla tego rozwiązania „o wspomaganie tych podatników, dla których utrudnienia w pozyskiwaniu kapitału na inwestycje, czy zaburzone warunki konkurencji odgrywają fundamentalną rolę w istnieniu lub rozwijaniu przedsiębiorstwa”, bowiem nie odnosi się on również do mikro i małych firm osób fizycznych prowadzących już działalność. Tym samym tworzy się warunki do rozwoju i coraz lepszej konkurencyjności raczej małych firm osób prawnych.

6. Spośród uwag szczegółowych, wątpliwości Związku Rzemiosła Polskiego budzi zmiana źródła finansowania refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników. Dotychczas zadania te finansowane były ze środków Funduszu Pracy, od roku 2019 zostały one przekierowane do planu Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 nie

zawiera komentarza o powodach zmian w tej części planów wydatkowych obydwu Funduszy. Postulujemy o uzupełnienie uzasadnienia o wyjaśnienie tej zmiany.

Wnioski końcowe

1. W części opisującej prognozowane uwarunkowania makroekonomiczne projekt budżetu na 2019 r., na tle Założeń do budżetu (czerwiec br.) należy ocenić pozytywnie. W Uzasadnieniu do projektu budżetu właściwie definiowane są podstawowe uwarunkowania makroekonomiczne, choć ich wykaz jest niepełny. W okresie budżetowym i w latach następnych będzie się utrzymywała zmienność uwarunkowań makroekonomicznych a ich dynamika może być duża. W tej sytuacji wzrasta znaczenie pełnego monitorowania i analizowania ich wpływu na realizację celów budżetowych.

2. Progozy podstawowych wielkości określających dynamikę działalności gospodarczej, w tym PKB, są nadmiernie optymistyczne i w związku z tym obarczone są dużym ryzykiem. Ocena ta dotyczy także inwestycji, w tym inwestycji prywatnych. W warunkach stopniowego wygaszania obecnej, korzystnej koniunktury (zwłaszcza zewnętrznej, o czym się mówi w projekcie) zakładanie, że istnieją przesłanki dla wzrostu aktywności inwestycyjnej nie ma mocnego uzasadnienia.

3. Opiniowany projekt budżetu państwa 2019 r. jest budżetem kontynuacji dotychczasowej polityki gospodarczej bazującej na uszczelnianiu systemu podatkowego i utrzymywaniu wysokiej dynamiki konsumpcji wewnętrznej (popytu krajowego). Należy się obawiać, że gospodarka krajowa może wejść na ścieżkę kolizyjną pomiędzy rosnącymi kosztami pracy (sytuacja na rynku pracy będzie w tym przypadku dodatkowy czynnikiem/akceleratorem) a konkurencyjnością eksportu. Sygnalizowana aprecjacja waluty krajowej może dodatkowo oddziaływać destrukcyjnie na potencjał eksportowy, co z kolei będzie silnym impulsem de inwestycyjnym. Z punktu widzenia budowania trwałych podstaw odpowiedzialnego rozwoju bardziej uzasadnione byłoby dokonanie korekt w dotychczasowej strategii.

4. W roku 2019 powinien zostać zapoczątkowany proces restrukturyzacji czynników wzrostu gospodarczego, w kierunku redukcji znaczenia popytu wewnętrznego. Jeżeli to nie nastąpi proces budowania proeksportowej, konkurencyjnej struktury gospodarki krajowej ulegnie

spowolnieniu a nawet zahamowaniu. W Uzasadnieniu do projektu budżetu takie niebezpieczeństwo jest sygnalizowane.

5. Główną uwagą krytyczną w stosunku do opiniowanego dokumentu jest jego wewnętrzna niejednorodność, specyficzna dychotomiczność. Autorzy właściwie definiują ryzyka i zagrożenia dla działalności gospodarczej i jednocześnie prognozują stabilne, relatywnie korzystne warunki dla funkcjonowania gospodarki krajowej. Z tego powodu uzasadnione jest odwołanie się do podstawowych ocen i opinii zawartych w Stanowisku ZRP do założeń budżetu, przyjętego w dniu 5 lipca br.

Warszawa, 31 sierpnia 2018 r.